



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
NILSA WAHLA  
przedstawiona w dniu 25 stycznia 2018 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-683/16

**Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.  
przeciwko  
Bundesrepublik Deutschland**

[wniosek o wydanie orzeczenie w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny, Kolonia, Niemcy)]

Wspólna polityka rybołówstwa – Ochrona żywych zasobów morza – Ochrona środowiska naturalnego – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Wyłączna kompetencja Unii Europejskiej

1. Czy środek taki jak ogólny zakaz stosowania określonych technik i sprzętu połowowego na obszarach chronionych, mający na celu ochronę całego ekosystemu morskiego, wchodzi, w rozumieniu traktatów Unii, w zakres ochrony morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (zwanej dalej „WPRyb”) czy w zakres polityki ochrony środowiska?
2. Do tego w skrócie sprowadza się podstawowa kwestia podniesiona w ramach tego postępowania.

#### I. Ramy prawne

##### *A. Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013*

3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE<sup>2</sup>, zawiera przepisy mające na celu wdrożenie WPRyb.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Dz.U. 2013, L 354, s. 22.

4. Motyw 25 tego rozporządzenia stanowi:

„Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE<sup>[3]</sup>, dyrektywa Rady 92/43/EWG<sup>[4]</sup> i dyrektywa 2008/56/WE<sup>[5]</sup> nakładają pewne obowiązki na państwa członkowskie w odniesieniu do, odpowiednio, obszarów specjalnej ochrony, specjalnych obszarów ochrony i morskich obszarów chronionych. Takie środki mogą wymagać przyjęcia środków wchodzących w zakres WPRyb. Należy zatem upoważnić państwa członkowskie do przyjmowania – w wodach podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji – takich środków ochronnych, które są niezbędne do wypełnienia ich obowiązków na mocy tych aktów unijnych, w przypadku gdy takie środki nie naruszają interesów połowowych innych państw członkowskich. W przypadku gdy takie środki mogą naruszyć interesy połowowe innych państw członkowskich, uprawnienie do przyjmowania takich środków należy przyznać Komisji oraz należy skorzystać ze współpracy regionalnej zainteresowanych państw członkowskich”.

5. Artykuł 4 („Definicje”) rozporządzenia nr 1380/2013 stanowi w ust. 1:

„[...]

- 5) »unijny statek rybacki« oznacza statek rybacki pływający pod banderą państwa członkowskiego i zarejestrowany w Unii;

[...]

- 22) »państwo członkowskie mające bezpośredni interes w zarządzaniu« oznacza państwo członkowskie, które ma interes uzasadniony albo uprawnieniami do połowów, albo połowami odbywającymi się w wyłącznej strefie ekonomicznej danego państwa członkowskiego, albo, w przypadku Morza Śródziemnego, tradycyjnym rybołówstwem na pełnym morzu;

[...]”.

6. Artykuł 11 („Środki ochronne niezbędne do zapewnienia zgodności z obowiązkami na mocy ustawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska”) tego samego rozporządzenia stanowi:

„1. Państwa członkowskie są uprawnione do przyjmowania środków ochronnych nie dotyczących statków rybackich innych państw członkowskich, mających zastosowanie do wód podlegających ich zwierzchnictwu lub jurysdykcji oraz koniecznych do wypełnienia ich obowiązków na mocy art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/56/WE, art. 4 dyrektywy 2009/147/WE lub art. 6 dyrektywy 92/43/EWG, pod warunkiem że środki te są spójne z celami określonymi w art. 2 niniejszego rozporządzenia, realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii, które mają wdrażać oraz są co najmniej tak samo rygorystyczne jak środki przewidziane w prawie Unii.

2. W przypadku gdy państwo członkowskie (»inicjujące państwo członkowskie«) uzna, że należy przyjąć środki w celu zapewnienia zgodności z obowiązkami, o których mowa w ust. 1, a inne państwa członkowskie mają bezpośredni interes w zarządzaniu rybołówstwem, którego mają dotyczyć te środki, Komisja jest uprawniona do przyjmowania takich środków, na wniosek, w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 46. W tym celu stosuje się odpowiednio art. 18 ust. 1–4 i 6.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7).

4 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7).

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa w sprawie strategii morskiej) (Dz.U. 2008, L 164, s. 19).

[...]”.

### **B. Dyrektywa 92/43**

7. Artykuł 6 dyrektywy 92/43 (zwanej potocznie „dyrektywą siedliskową”) stanowi:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych, wymienionych w załączniku I, lub gatunków, wymienionych w załączniku II, żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

[...]”.

### **C. Dyrektywa 2004/35/WE**

8. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>6</sup> ustanawia ramy prawne w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci”, aby zapobiegać i zaradzać szkodom w środowisku naturalnym.

## **II. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne**

9. Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (zwany dalej „Deutscher Naturschutzring”) jest znanym stowarzyszeniem ochrony przyrody uprawnionym w Niemczech do wnoszenia środków prawnych. W dniu 30 lipca 2014 r. Deutscher Naturschutzring wniósł do Bundesamt für Naturschutz (federalnego urzędu ochrony przyrody, zwanego dalej „urzędem federalnym”) o zakazanie na podstawie prawa krajowego metod połowów morskich polegających na ciągnięciu narzędzi po dnie morskim oraz stosowaniu sieci stawnych na niektórych obszarach Natura 2000<sup>7</sup>, znajdujących się w wyłącznej strefie ekonomicznej niemieckiego Morza Północnego i Morza Bałtyckiego (zwanym dalej „środkami będącymi przedmiotem postępowania głównego”).

10. Według sądu odsyłającego na obszarach tych odbywają się połowy morskie z użyciem różnych metod połowu. Niektóre z nich polegają na stosowaniu ruchomych narzędzi połowowych, które powodują kontakt przyrządów z dnem morskim, prowadząc do uszkodzenia raf i ławic piaszczystych, i na stosowaniu stacjonarnych sieci skrzelowych i oplatających, co prowadzi do przyłowu morświnów i ptaków morskich.

<sup>6</sup> Dz.U. 2004, L 143, s. 56.

<sup>7</sup> Zobacz art. 3 ust. 1 dyrektywy 92/43: „[z]ostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony, pod nazwą Natura 2000. Ta sieć złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I i siedliska gatunków wymienionych w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie”.

11. Decyzją z dnia 29 października 2014 r. urząd federalny oddalił najpierw wnioski Deutscher Naturschutzring, a następnie, decyzją z dnia 19 grudnia 2014 r., oddalił jego odwołanie w trybie administracyjnym. Urząd federalny stanął na stanowisku, że nie ma uprawnień do podejmowania tych środków. Zdaniem urzędu federalnego na mocy art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE środki te należą co do zasady do wyłącznej kompetencji Unii. W opinii urzędu federalnego na podstawie art. 11 i 18 rozporządzenia nr 1380/2013 środki tego rodzaju, w zakresie, w jakim dotyczą rybołówstwa morskiego prowadzonego przez statki morskie innych państw członkowskich w wyłącznie niemieckiej strefie ekonomicznej, mogą być przyjmowane jedynie przez instytucje Unii.

12. W dniu 27 stycznia 2015 r. Deutscher Naturschutzring zaskarżył tę decyzję przed Verwaltungsgericht Köln (sądem administracyjnym w Kolonii, Niemcy). Powziąwszy wątpliwość co do prawidłowej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, sąd ten postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, które są niezbędne do wypełnienia zobowiązań państwa członkowskiego wynikających z art. 6 [dyrektywy 92/43], mają wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich i zakazują całkowicie gospodarczych połowów morskich na obszarach Natura 2000 za pomocą narzędzi połowowych ciągniętych po dnie morskim oraz sieci stawnych (»sieci skrzelowych i oplatających«)?

W szczególności:

- a) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że pojęciem »środka ochrony zasobów« objęte są metody połowu wymienione w pytaniu pierwszym?
  - b) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że pojęciem »statków rybackich innych państw członkowskich« objęte są też te statki rybackie innego państwa członkowskiego, które pływają pod banderą państwa członkowskiego Republiki Federalnej Niemiec?
  - c) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że sformułowanie »realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii, które mają wdrażać« obejmuje też takie środki przyjęte przez państwa członkowskie, które jedynie wspierają cele wymienione we wskazanych w nim przepisach unijnych?
- 2) Czy art. 11 [rozporządzenia nr 1380/2013] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, które są niezbędne do wypełnienia jego zobowiązań wynikających z [dyrektywy 2004/35]?
- 3) Jeżeli na pytania pierwsze i drugie należy udzielić alternatywnie lub kumulatywnie odpowiedzi przeczącej:

Czy wyłączna kompetencja Unii Europejskiej w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sprzeciwia się przyjęciu wyżej wymienionych środków przez państwo członkowskie?”

13. Uwagi na piśmie w niniejszej sprawie przedstawiły Deutscher Naturschutzring, urząd federalny, rządy hiszpański, polski, i portugalski, a także Komisja. Deutscher Naturschutzring, urząd federalny, rządy niemiecki, hiszpański i portugalski oraz Komisja przedstawiły również swoje stanowisko ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 22 listopada 2017 r.

### III. Analiza

#### A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

14. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przyjęciu przez państwo członkowskie w stosunku do wód podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji środków mających na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43, w sytuacji gdy środki te mają wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich poprzez zakaz połowów za pomocą narzędzi połowowych ciągnionych po dnie morskim oraz sieci stawnych. W tym celu sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w szczególności o wyjaśnienie znaczenia zawartych w tym przepisie pojęć „środków ochronnych”, „statków rybackich innych państw członkowskich” oraz „realizowania celów odpowiedniego ustawodawstwa Unii”.

15. W tej kwestii urząd federalny, rządy niemiecki, hiszpański i polski oraz Komisja proponują udzielenie na to pytanie odpowiedzi twierdzącej. Ich zdaniem, ponieważ środki takie jak ogólny zakaz używania określonych technik połowu na obszarach Natura 2000 mogą dotyczyć statków rybackich innych państw członkowskich, środki takie mogą być przyjmowane jedynie przez Komisję. Twierdzą one w szczególności, że pojęcie „środków ochronnych”, o którym mowa w art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013, obejmuje środki takie jak będące przedmiotem postępowania głównego.

16. Natomiast rząd portugalski i Deutscher Naturschutzring są zdania, że na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Podnoszą w szczególności, że środki takie jak będące przedmiotem postępowania głównego nie są objęte, ze względu na swój cel związany z ochroną środowiska, zakresem rozporządzenia nr 1380/2013, a w związku z tym mogą być przyjmowane jednostronnie przez państwo członkowskie.

17. Wyjaśnię dalej, dlaczego zgadzam się z pierwszym stanowiskiem. W moim przekonaniu środki takie jak będące przedmiotem postępowania głównego wchodzą z samej swej natury w zakres ochrony żywych zasobów morza w ramach WPRyb. W związku z tym na mocy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 państwo członkowskie nie może przyjmować środka w stosunku do obszarów w swojej wyłącznej strefie ekonomicznej, jeśli środek ten ma wpływ na uprawnienia połowowe innych państw członkowskich.

#### 1. Wprowadzenie: w kwestii polityki rybołówstwa i polityki ochrony środowiska

18. Na mocy art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach WPRyb. Natomiast pozostałe aspekty WPRyb i polityki środowiskowej zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) i e) TFUE należą do kompetencji dzielonych Unii.

19. Jednym z kluczowych argumentów wysuniętych przez rząd portugalski i Deutscher Naturschutzring na poparcie ich stanowiska jest to, że skoro rozporządzenie nr 1380/2013 zostało przyjęte na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE, to może ono dotyczyć jedynie środków związanych z rybołówstwem, ale nie również środków przyjętych w celu ochrony środowiska.

20. Jednak bardzo podobny argument został już odrzucony przez Trybunał w wyroku Mondiet<sup>8</sup>. Sprawa ta wymagała od Trybunału zbadania między innymi zgodności z prawem zawartego w środku Unijnym przyjętym na podstawie WPRyb przepisu wprowadzającego dla celów ochrony środowiska zakaz używania określonych technik i sprzętu połowowego.

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906).

21. W swoim wyroku Trybunał podkreślił, że odnośny przepis określał pewne środki techniczne ochrony zasobów morskich i został przyjęty w celu ochrony łowisk. Trybunał nie uważał, że z faktu, iż odnośny przepis miał też cel związany ze środowiskiem, wynika, że jego przyjęcie wymaga dodatkowej podstawy prawnej. Trybunał zauważył, że w myśl dawnego art. 130r ust. 2 traktatu EWG (obecnie zasadniczo zastąpionego przez art. 11 TFUE) wymogi ochrony środowiska powinny być elementem innych polityk Wspólnoty. Trybunał orzekł w związku z tym, że sam fakt, iż środek Wspólnoty uwzględniał te wymogi, nie oznacza, że środek ten musiał być częścią polityki Wspólnoty dotyczącej ochrony środowiska<sup>9</sup>.

22. Względy te w moim przekonaniu odnoszą się także w pełni do środków będących przedmiotem postępowania głównego. Treść tych środków z natury rzeczy odnosi się do WPRyb, a w szczególności do ochrony morskich zasobów biologicznych. Środki te zakazywałyby wykorzystywania określonych technik i sprzętu połowowego, regulując tym samym sposób prowadzenia działalności połowowej na pewnych obszarach, i w konsekwencji wpływałyby na ilość morskich zasobów biologicznych poławianych na tych obszarach.

23. Prawdą jest, że środki te wpływałyby także na gatunki inne niż te będące przedmiotem połowu i ogólnie na cały ekosystem łowisk. Nie wystarczy to jednak, aby środki te znalazły się poza zakresem WPRyb. W tej kwestii wystarczy zauważyć, że wszystkie gatunki zwierząt – w tym gatunki morskie będące przedmiotem połowu – mogą żyć, rozmnażać się i rozwijać, tylko gdy ich ekosystem jest zachowany w wystarczającym stopniu. Każda znacząca zmiana żywych i martwych elementów ekosystemu morskiego może mieć wpływ na zasoby rybne na tych obszarach. Z tego powodu rozporządzenie nr 1380/2013 ma na celu wdrożenie *podejścia ekosystemowego* do zarządzania rybołówstwem, aby zapewnić minimalizowanie negatywnych skutków działalności połowowej dla ekosystemu morskiego i uniknięcie, tak dalece, jak to możliwe, degradacji środowiska morskiego<sup>10</sup>.

24. W odróżnieniu od rządu portugalskiego nie uważam, że z wyroku Trybunału w sprawie Kramer i in.<sup>11</sup> wynika, iż tylko środki dotyczące zasobów morskich, które mogą być wykorzystane komercyjnie, są objęte WPRyb. Niezależnie od faktu, że wyrok ten został wydany w czasie, kiedy ówczesny traktat EWG nie zawierał żadnych przepisów szczególnych dotyczących kwestii ochrony środowiska (nie mówiąc już o ustanowieniu zasady brania pod uwagę wymogów ochrony środowiska przewidzianej obecnie w art. 11 TFUE<sup>12</sup>), Trybunał stwierdził jedynie, że czynnikiem decydującym o objęciu środka ochronnego zakresem WPRyb jest to, czy w perspektywie długoterminowej środek ten jest konieczny do „zapewnienia stałej, optymalnej wydajności połowów”<sup>13</sup>. Z powodów podanych w punkcie poprzedzającym uważam ten wymóg za spełniony przez środki będące przedmiotem postępowania głównego.

25. Wykładnia ta wywodzi się z motywu 25 rozporządzenia nr 1380/2013, który potwierdza, że dyrektywy 2009/147, 92/43 i 2008/56 nakładają pewne obowiązki na państwa członkowskie w odniesieniu do obszarów specjalnej ochrony i w celu realizacji tych obowiązków państwa członkowskie mogą uznać za niezbędne przyjmowanie „środków wchodzących w zakres WPRyb”.

26. Ostatecznie koncepcja leżąca u podstaw art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE polega na tym, że zrównoważenie stricte gospodarczego celu optymalnego wykorzystania zasobów morskich ze zorientowanym bardziej na środowisko celem ochrony i trwałego zarządzania tymi zasobami, a w konsekwencji całymi ekosystemami morskimi, powinno być realizowane na poziomie Unii. Gdyby państwa członkowskie

9 Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, pkt 17–28). Zobacz także opinia rzecznika generalnego C.Ch. Gulmanna w tej samej sprawie (EU:C:1993:822, pkt 12–17). Zasady te zostały także potwierdzone w późniejszym orzecznictwie Trybunału: zob. na przykład wyrok z dnia 19 września 2002 r., Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, pkt 33).

10 Zobacz w szczególności art. 2 ust. 3, art. 4 ust. 1 pkt 9 oraz motyw 13 rozporządzenia nr 1380/2013.

11 Wyrok z dnia 14 lipca 1976 r., Kramer i in. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114).

12 Zasada ta została wprowadzona po raz pierwszy do traktatów Jednolitym aktem europejskim we wspomnianym wyżej art. 130r ust. 2 traktatu EWG.

13 Wyrok z dnia 14 lipca 1976 r., Kramer i in. (3/76, 4/76 i 6/76, EU:C:1976:114, pkt 56–59).

były w stanie przyjmować jednostronnie środki, które mogłyby natychmiastowo i bezpośrednio oddziaływać na to, „gdzie, jak i w jakim zakresie” może być prowadzona działalność połowowa, skuteczność i spójność WPRyb zostałyby zniweczone, co prowadziłoby do fragmentacji i zakłócenia całego rynku unijnego.

27. Ważne jest natomiast, aby pamiętać o tym, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem unijny akt prawny powinien zostać oparty na jednej podstawie prawnej – mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub takiego elementu składowego – jeżeli akt ów ma dwa cele lub dwa elementy składowe, a jeden z tych aspektów można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy<sup>14</sup>. Z tego względu fakt, że rozporządzenie nr 1380/2013 jest oparte jedynie na art. 43 ust. 2 TFUE, nie oznacza, iż nie może ono zawierać przepisów o charakterze pomocniczym, które z uwagi na swoją treść lub cel dotyczą innych polityk Unii (lub tylko na nie wpływają), na przykład polityki środowiskowej. Jest tak tym bardziej w przypadku przepisów, które tak jak art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 mają na celu regulowanie stosunków między instrumentami przyjętymi w różnych obszarach aktywności Unii.

28. W związku z tym, nawet jeśliby uznać, że przepis taki jak art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 dotyczy głównie ochrony środowiska lub też że jego cel jest związany głównie ze środowiskiem, nie oznaczałoby to, iż nie może on być objęty instrumentem prawnym opartym na podstawie prawnej regulującej łowiska. W rzeczywistości mógłby on być uważany za przepis mający charakter pomocniczy, dotyczący środowiska, zgodnie z prawem zawarty w instrumencie realizującym szerzej określone cele polityki rybołówstwa.

29. Oczywiście nie znaczy to, że przepis będący odpowiednikiem lub podobny do art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 nie mógłby się znajdować w instrumencie realizującym szerzej określony cel związany ze środowiskiem i tym samym być oparty (jedynie lub także) na art. 192 TFUE. Innymi słowy, środki takie jak te, o których ustanowienie wnosi Deutscher Naturschutzring, mogą równie dobrze mieć na celu ochronę ekosystemu morskiego jako całości (a nie tylko lub głównie zasobów morskich podlegających wykorzystaniu gospodarczemu), co jednak nie oznacza, że nie są one zgodnie z prawem regulowane przez art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013. Skoro przepis ten jest zgodny z prawem – a żadna ze stron nie twierdziła, że nie jest – to nie rozumiem, jak można nie uwzględnić zasad w nim przewidzianych.

30. W świetle powyższych uwag środki będące przedmiotem postępowania głównego są objęte zakresem WPRyb, a w szczególności ochrony morskich zasobów biologicznych, i nie wchodzą w zakres polityki Unii dotyczącej ochrony środowiska. Ponieważ WPRyb jest obszarem wyłącznej kompetencji Unii, środki te mogą być przyjmowane wyłącznie przez instytucje Unii, chyba że uprawnienie to zostanie przez Unię delegowane na organy państwa członkowskiego lub organy te zostaną do ich przyjmowania upoważnione.

31. Właśnie w tym kontekście dokonam analizy kwestii prawnych podniesionych przez sąd odsyłający. Nawet jeśli, jak twierdzi urząd federalny, niektóre z tych kwestii nie mają decydującego znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, dla pełności wyводу zbadam je jednak wszystkie.

<sup>14</sup> Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

## 2. Pojęcie „środków ochronnych”

32. Artykuł 7 rozporządzenia nr 1380/2013 zawiera niewyczerpujący wykaz środków, które dla celów tego rozporządzenia należy uznać za „środki ochronne”. Środki te obejmują „środki niezbędne do zapewnienia zgodności z obowiązkami w ramach ustawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska przyjęte zgodnie z art. 11”<sup>15</sup>. Obejmują one także „środki techniczne” takie jak „cechy charakterystyczne narzędzi połowowych i zasady dotyczące ich używania”, „specyfikacje dotyczące budowy narzędzi połowowych”, „ograniczenia lub zakaz stosowania określonych narzędzi połowowych, a także działalności połowowej, w określonych obszarach lub okresach”<sup>16</sup>. Pojęcie „środka technicznego” jest także zdefiniowane w art. 4 ust. 1 pkt 20 rozporządzenia jako jakikolwiek „środek regulujący, poprzez ustanowienie warunków dotyczących wykorzystania i struktury narzędzi połowowych i ograniczeń dostępu do obszarów połowów, skład połowów pod względem gatunków i wielkości oraz skutki dla elementów ekosystemów wynikające z działalności połowowej”.

33. Z samego brzmienia rozporządzenia nr 1380/2013 wynika zatem, że środki takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego – regulujące stosowanie i zakazujące stosowania określonych technik i sprzętu połowowego – wchodzą w zakres pojęcia „środków ochronnych” w rozumieniu tego rozporządzenia.

## 3. Pojęcie „statków rybackich innych państw członkowskich”

34. Sąd odsyłający zwraca się następnie do Trybunału o wyjaśnienie znaczenia pojęcia „statków rybackich innych państw członkowskich”.

35. W tej kwestii zauważam, że po pierwsze, art. 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia nr 1380/2013 definiuje unijne statki rybackie poprzez odniesienie do bandery statku i kraju, w którym został on zarejestrowany. Po drugie, art. 19 tego samego rozporządzenia, dotyczący środków przyjmowanych przez państwa członkowskie na rzecz ochrony zasobów rybnych w wodach Unii, odnosi się także do statków rybackich pływających pod banderą danego państwa członkowskiego. Po trzecie, odniesienie do tych dwóch wymogów zdaje się wynikać także z art. 24 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „państwa członkowskie rejestrują informacje dotyczące własności statków, charakterystyki statków i narzędzi oraz działalności unijnych statków rybackich pływających pod ich banderą, niezbędne do zarządzania środkami ustanowionymi na mocy niniejszego rozporządzenia”. Tym samym dla ustalenia przynależności państwowej statku rozporządzenie nr 1380/2013 zdaje się odnosić zarówno do jego bandery, jak i do miejsca jego zarejestrowania.

36. Co ważne, obydwa te pojęcia powinny się co do zasady pokrywać. Rzeczywiście, zgodnie z art. 91 („Przynależność państwowa statków”) Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza<sup>17</sup> „[k]ażde państwo określa warunki przyznawania statkom swojej przynależności państwowej, rejestrowania statków na swoim terytorium oraz przyznawania prawa podnoszenia swojej bandery. Statki posiadają przynależność tego państwa, którego banderę mają prawo podnosić”. Artykuł 94 („Obowiązki państwa bandery”) tej konwencji dodaje także, że każde państwo „skutecznie wykonuje swoją jurysdykcję i kontrolę w dziedzinie administracyjnej, technicznej i socjalnej nad statkami podnoszącymi jego banderę”, a w szczególności „prowadzi rejestr statków zawierający nazwy i dane o statkach podnoszących jego banderę” i „poddaje swojej jurysdykcji, zgodnie ze swoim prawem krajowym, każdy

15 Artykuł 7 ust. 1 lit. i) rozporządzenia nr 1380/2013.

16 Artykuł 7 ust. 2 lit. a), b) i c) rozporządzenia nr 1380/2013.

17 Sporządzonej w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. i wprowadzonej w życie 16 listopada 1994 r. Zobacz decyzja Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (Dz.U. 1998, L 179, s. 1).



statek podnoszący jego banderę [...] w odniesieniu do spraw administracyjnych, technicznych i socjalnych dotyczących danego statku”. Zgodnie z tymi przepisami międzynarodowego prawa publicznego Trybunał orzekał konsekwentnie, że statek co do zasady powinien mieć tylko jedną przynależność państwową, mianowicie tego państwa, w którym jest zarejestrowany<sup>18</sup>.

37. W związku z tym pojęcie „statków rybackich innych państw członkowskich” zawarte w art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 należy rozumieć jako odnoszące się do statków zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż to, które ma zwierzchnictwo lub jurysdykcję na danych wodach – i tym samym płynących pod banderą takich państw.

38. W tym kontekście pragnę dodać, że na mocy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 przynależność państwowa statków, których dotyczą środki ochronne niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jest elementem kluczowym. I tak, zgodnie z ust. 1 tego przepisu środki ochronne, które oddziałują jedynie na statki krajowe, mogą być przyjmowane przez dane państwo członkowskie z jego własnej inicjatywy, z zastrzeżeniem spełnienia odpowiednich warunków. Natomiast środki ochronne, które mogą oddziaływać także na statki innych państw członkowskich, powinny być przyjmowane przez Komisję zgodnie ze szczegółową procedurą przewidzianą w art. 11 ust. 2–6 i art. 18 rozporządzenia nr 1380/2013<sup>19</sup>.

39. Ten wymóg w zakresie wywoływania wpływu na statki innych państw członkowskich zawiera art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1380/2013, który odnosi się do „inn[ych] państw członkowski[ch] [które] mają bezpośredni interes w zarządzaniu rybołówstwem, którego mają dotyczyć [odnośne] środki”. Określenie to art. 4 ust. 1 pkt 22 rozporządzenia nr 1380/2013 definiuje natomiast w ten sposób, że „państwo członkowskie mające bezpośredni interes w zarządzaniu” oznacza państwo członkowskie, które ma interes uzasadniony albo uprawnieniami do połowów, albo połowami odbywającymi się w wyłącznej strefie ekonomicznej danego państwa członkowskiego [...]”.

40. Z przepisu tego wynika, że jak słusznie zauważyły urząd federalny i Komisja, działanie Komisji na mocy art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1380/2013 jest co do zasady wymagane w przypadku środków ochronnych oddziałujących na statki rybackie innych państw członkowskich prowadzące połowy na przedmiotowych łowiskach lub mające do tego prawo, mimo że takich połowów nie prowadzą (lub jeszcze nie prowadzą).

#### *4. Pojęcie „realiz[owania] cel[ów] odpowiedniego ustawodawstwa Unii”*

41. Wreszcie, sąd odsyłający zwraca się także do Trybunału o wyjaśnienie pojęcia „realiz[owania] cel[ów] odpowiedniego ustawodawstwa Unii” w myśl art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013. W szczególności sąd krajowy zastanawia się, czy wyrażenie to oznacza, że odnośne środki ochronne muszą być same w sobie wystarczające do osiągnięcia celów odpowiedniego ustawodawstwa Unii, lub czy też wystarczy, że po prostu przyczyniają się do osiągnięcia tych celów.

42. Kwestia podniesiona w tym pytaniu jest jednak być może raczej terminologiczna niż merytoryczna.

43. Wydaje mi się, że gdy przyjmowany jest jeden lub więcej szczególnych środków mających na celu ochronę środowiska, władze rzadko mogą być pewne, iż zamierzone cele zostaną całkowicie i z pewnością zrealizowane właśnie dzięki tym środkom. W rzeczywistości trudno jest czasem ocenić ex ante skuteczność przewidzianych środków, a bardziej lub mniej pomyślny rezultat może zależeć od wielu czynników, z których części nie da się w całości kontrolować ani przewidzieć. Jest tak tym bardziej w przypadku, gdy działalnie uznaje się za konieczne w celu zaradzenia zjawisku, którego

<sup>18</sup> Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 24 listopada 1992 r., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, pkt 13); z dnia 2 grudnia 1992 r., Komisja/Irlandia (C-280/89, EU:C:1992:481, pkt 24).

<sup>19</sup> Zobacz także motyw 25 rozporządzenia nr 1380/2013.

przyczyny mogą być liczne, zróżnicowane, a być może w pewnym stopniu kontrowersyjne z naukowego punktu widzenia. Ponadto cele związane z ochroną środowiska są często celami długookresowymi, możliwymi do osiągnięcia jedynie za pomocą szerokiej gamy działań, które mogą wymagać dostosowywania z biegiem czasu, w zależności od rozwoju sytuacji.

44. Prawdą jest, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 mówi także o środkach ochronnych „koniecznych” do wypełnienia obowiązków wynikających z ustawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska<sup>20</sup>, co może sprawiać wrażenie, że środkami objętymi tym przepisem są tylko te, które są *niezbędne* do osiągnięcia wyznaczonych celów.

45. Określenie to można jednak wyjaśnić poprzez odwołanie do faktu, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 wymaga od państw członkowskich wyważenia między dwoma, czasem rozbieżnymi, zestawami celów: celami WPRyb (o czym jest mowa w art. 39 TFUE i art. 2 rozporządzenia nr 1380/2013) i celami związanymi z ochroną środowiska przewidzianymi w przepisach unijnych, o których mowa w art. 11 ust. 1.

46. Potrzeba takiego wyważenia przez państwa członkowskie staje się widoczna po rozpatrzeniu łącznie wszystkich zawartych w art. 11 ust. 1 warunków przyjęcia przez państwa członkowskie środków ochronnych. Z jednej strony przepis ten mówi, że owe środki muszą być „spójne z celami określonymi w art. 2 [tego] rozporządzenia”, zaś z drugiej strony przepis ten stanowi także, iż owe środki „realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii, które mają wdrażać”.

47. Innymi słowy, art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 wymaga od państw członkowskich zastosowania w stosunku do przewidzianych środków testu proporcjonalności. Jednym z kluczowych kryteriów przejścia tego testu jest, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem<sup>21</sup>, stwierdzenie, że środki te są *proporcjonalne i niezbędne* – pomyślane jako środki mające pozytywny i niepozbawiony znaczenia wkład – dla osiągnięcia celów związanych ze środowiskiem określonych w art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/56, art. 4 dyrektywy 2009/147 i art. 6 dyrektywy 92/43.

48. Z tego względu pojęcie „realiz[acji] cel[ów] odpowiedniego ustawodawstwa Unii” zawarte w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 oznacza, że odnośne środki ochronne muszą mieć pozytywny i niepozbawiony znaczenia wkład w osiągnięcie celów w zakresie ochrony środowiska, którym służą przepisy przywołane w art. 11 ust. 1.

##### 5. Wnioski dotyczące pytania pierwszego

49. Podsumowując tę kwestię, podkreślam ponownie, że środki rozpatrywane w postępowaniu głównym z samej swej natury regulowane są art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013. Nie można zaprzeczyć, że (i) środki rozpatrywane w postępowaniu głównym są uważane, przynajmniej przez Deutscher Naturschutzring, za niezbędne do wypełniania zobowiązań wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43 oraz że (ii) środki te, zabraniając stosowania określonych technik połowowych wszystkim statkom prowadzącym połowy na określonych obszarach chronionych, mogą wpływać na związane z rybołówstwem interesy państw członkowskich innych niż Niemcy<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Wyróżnienie własne.

<sup>21</sup> Trybunał konsekwentnie orzekł także, że zasada proporcjonalności wymaga, aby akty instytucji Unii lub państw członkowskich działających w dziedzinie prawa Unii nie wykraczały poza granice tego, co jest właściwe i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym służą dane przepisy, przy czym w sytuacji wyboru między kilkoma właściwymi środkami należy wybrać środek najmniej dolegliwy, a wynikię stąd niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zakładanego celu. Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>22</sup> Ta druga kwestia została ponownie potwierdzona przez rząd niemiecki na rozprawie.

50. W świetle powyższego jestem zdania, że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytanie pierwsze, iż art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, mającym na celu wypełnienie zobowiązań państwa członkowskiego wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43, jeśli środki te mają wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich poprzez zakaz połowów za pomocą narzędzi połowowych ciągnionych po dnie morskim oraz sieci stawnych.

### **B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego**

51. W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się, czy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 sprzeciwia się środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, które są niezbędne do wypełnienia zobowiązań tego państwa wynikających z dyrektywy 2004/35.

52. To pytanie sądu odsyłającego wydaje się niewystarczająco jasno sformułowane i w zasadzie nie da się na nie właściwie odpowiedzieć. Ewidentnie art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 nie można interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przyjęciu przez państwo członkowskie w stosunku do jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją *jakiegokolwiek środka*, który może zostać uznany za niezbędny do wypełnienia zobowiązań tego państwa wynikających z dyrektywy 2004/35.

53. Pytanie to wymaga zatem przeformułowania. W istocie, zadając pytanie drugie, sąd odsyłający pragnie się dowiedzieć, czy art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 sprzeciwia się środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, *takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego*, nawet jeśli mogą być one niezbędne dla zrealizowania jego zobowiązań wynikających z dyrektywy 2004/35.

54. Na wstępie muszę przyznać, że nie jest dla mnie jasne, w jaki sposób środki takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego mogą zostać uznane za niezbędne, aby Niemcy mogły wypełnić zobowiązania wynikające z dyrektywy 2004/35.

55. Naczelną zasadą tej dyrektywy jest to, że podmiot gospodarczy wyrządzający przez swoją działalność szkody w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny, co ma na celu nakłonienie podmiotów gospodarczych do przyjęcia środków i opracowywania praktyk minimalizujących ryzyko wyrządzenia szkód środowisku naturalnemu oraz ograniczenia w ten sposób możliwości poniesienia finansowej odpowiedzialności za nie. W związku z tym dyrektywa 2004/35 ma na celu stworzenie wspólnych ram umożliwiających zapobieganie i zaradzanie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu przy uzasadnionych kosztach społecznych<sup>23</sup>.

56. Warto zauważyć, że motyw 13 dyrektywy zawiera wyjaśnienie, iż „[n]ie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić za pomocą mechanizmu odpowiedzialności [ustanowionego tą dyrektywą]. Aby wspomniany mechanizm był skuteczny, musi być możliwość zidentyfikowania co najmniej jednego zanieczyszczającego, szkoda powinna być określona i wyrażona ilościowo, a pomiędzy szkodą i zidentyfikowanym(-i) zanieczyszczającym(-i) powinien być ustalony związek przyczynowy. W przypadku gdy nie jest możliwe powiązanie negatywnych skutków występujących w środowisku naturalnym z działaniami lub awariami określonych indywidualnych podmiotów, odpowiedzialność nie jest właściwym instrumentem, który można użyć w stosunku do zanieczyszczeń szerokiego zasięgu o charakterze rozproszonym”.

<sup>23</sup> Zobacz motywy 2 i 3 tej dyrektywy.

57. Jednakże rodzaj szkody, której Deutscher Naturschutzring chce zapobiec poprzez przyjęcie środków będących przedmiotem postępowania głównego, wydaje się właśnie mieć szeroki zasięg i rozproszony charakter. Argument Deutscher Naturschutzring wydaje się oparty na założeniu, że jakiegokolwiek wykorzystanie kwestionowanych technik i sprzętu połowowego nieuchronnie powoduje powstanie pewnych szkód w ekosystemie morskim chronionych obszarów.

58. Ponadto najważniejsze wymogi materialne wynikające z przepisów dyrektywy 2004/35 dotyczą raczej podmiotów gospodarczych niż organów państw członkowskich.

59. W tym względzie Deutscher Naturschutzring powołuje się na art. 12 i 13 dyrektywy, które w istocie wymagają od państw członkowskich wdrożenia (i) procedur administracyjnych pozwalających osobom zainteresowanym żądać od właściwych władz państw członkowskich podjęcia działań na mocy tej dyrektywy w przypadku szkód wyrządzanych środowisku naturalnemu lub bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód oraz (ii) procedur odwoławczych umożliwiających tym osobom kwestionowanie działań lub zaniechań władz. Niemniej jednak, jak wynika jasno z motywów 24–26, procedury te powinny być interpretowane jako oznaczające środki wprowadzania w życie i zapewniania stosowania dyrektywy. Innymi słowy, zakres tych procedur ogranicza się do przedmiotu dyrektywy 2004/35, którym – jak stanowi art. 1 owej dyrektywy – jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci”.

60. Nie ma zatem podstaw do interpretowania art. 12 i 13 dyrektywy 2004/35 jako nakładających na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu procedur administracyjnych i odwoławczych pozwalających osobom indywidualnym na występowanie do władz o podjęcie działań w związku z każdą ludzką działalnością, która może w jakikolwiek sposób oddziaływać na środowisko.

61. Wątpię także, aby dyrektywa 2004/35 miała zastosowanie do niniejszej sprawy na mocy art. 5, który w określonych okolicznościach upoważnia państwa członkowskie do żądania od podmiotów gospodarczych podjęcia „niezbędnych środków zapobiegawczych”. Środki zapobiegawcze mogą być jednak podjęte tylko „jako reakcja na zdarzenie, działanie lub zaniechanie działania, które spowodowało *bezpośrednie* zagrożenie wystąpieniem szkód w środowisku naturalnym”<sup>24</sup>. Ponadto, jak wspomniano powyżej, szkoda taka powinna być „określona i wyrażona ilościowo” oraz możliwa do przypisania jednemu lub większej liczbie „zidentyfikowanych zanieczyszczających”.

62. W każdym razie – abstrahując od kwestii stosowania dyrektywy 2004/35 do sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym – jestem zdania, że odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne wynika z odpowiedzi proponowanej na pytanie pierwsze. Jeśli środki będące przedmiotem postępowania głównego ze swej natury muszą należeć do dziedziny ochrony morskich zasobów biologicznych w ramach WPRyb, to środki te mogą być przyjmowane, tylko jeśli zezwalają na to zasady WPRyb. Kluczowe znaczenie ma w tej kwestii art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013.

63. Natomiast art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 stanowi, że w zakresie, w jakim środki te dotyczą statków rybackich innych państw, przyjmować je może jedynie Komisja. Ponadto środkami ochronnymi, które mogą być przyjmowane na mocy art. 11, są tylko te, które są niezbędne do wypełnienia zobowiązań wynikających z trzech konkretnych przepisów prawa Unii dotyczących ochrony środowiska: art. 13 ust. 4 dyrektywy 2008/56, art. 4 dyrektywy 2009/147 i art. 6 dyrektywy 92/43. Artykuł 11 rozporządzenia nr 1380/2013 nie wspomina o żadnym przepisie dyrektywy 2004/35.

<sup>24</sup> Artykuł 2 ust. 10 dyrektywy (wyróżnienie własne).

64. Jak zauważyła Komisja, brak jest przesłanek wskazujących na to, że taki wykaz przepisów prawnych powinien być traktowany jedynie orientacyjnie. Przeciwnie, brzmienie art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 sugeruje, że wykaz ten jest wyczerpujący. Rzeczywiście, wymienienie jedynie tych trzech przepisów (i żadnych innych) byłoby dziwne, gdyby celem prawodawcy unijnego było wprowadzenie bardziej ogólnego przepisu regulującego stosunki między WPRyb i całym ustawodawstwem Unii dotyczącym ochrony środowiska.

65. Ponadto art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 nie może być moim zdaniem stosowany przez analogię do środków, które wydają się niezbędne dla przestrzegania innych przepisów prawa Unii dotyczących ochrony środowiska. Upoważniając wyjątkowo państwa członkowskie do działania w obszarze stanowiącym wyłączną kompetencję Unii, przepis ten stanowi wyjątek od zasady ogólnej i powinien być interpretowany ściśle<sup>25</sup>.

66. Z tych powodów jestem zdania, że art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, takim jak te stanowiące przedmiot postępowania głównego, nawet jeśli są one niezbędne do wypełnienia zobowiązań tego państwa wynikających z dyrektywy 2004/35.

### **C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego**

67. Ponieważ pytanie trzecie zostało zadane jedynie na wypadek, gdyby odpowiedź na pytania pierwsze lub drugie była przecząca, nie ma potrzeby odpowiadania na nie. Z powyższego jasno bowiem wynika, że środki będące przedmiotem postępowania głównego należą ze swej natury do dziedziny ochrony morskich zasobów przyrodniczych w ramach WPRyb i tym samym, na mocy art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE, do wyłącznej kompetencji Unii.

68. Z tego względu, wobec braku wyraźnego przepisu prawa Unii upoważniającego państwa członkowskie do przyjmowania takich środków lub delegowania na nie ich przyjmowania, państwa członkowskie nie mają takiej kompetencji.

### **IV. Wnioski**

69. Reasumując, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedłożone przez Verwaltungsgericht Köln (sąd administracyjny, Kolonia, Niemcy) w następujący sposób:

- Artykuł 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, sprzeciwia się przyjęciu przez państwo członkowskie w stosunku do jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją środków mających na celu zrealizowanie zobowiązań wynikających z art. 6 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, jeśli środki te mają wpływ na statki rybackie innych państw członkowskich poprzez zakaz połowów za pomocą narzędzi połowowych ciągnionych po dnie morskim oraz sieci stawnych;

<sup>25</sup> Okoliczność, że to Unia upoważnia państwa członkowskie do przyjmowania środków, o których mowa w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013, staje się jeszcze bardziej oczywista, gdy porówna się wersję niemiecką tego rozporządzenia z jego innymi wersjami językowymi. Podczas gdy wersja niemiecka mówi o „die Mitgliedstaaten haben das Recht” (art. 11 ust. 1) i „die Mitgliedstaaten [...] zu ermächtigen” (motyw 25), z wersji takich jak na przykład angielska, hiszpańska, francuska i włoska wynika wyraźnie, że to Unia *upoważnia* państwa członkowskie do działania.

- środki takie jak zakaz połowów za pomocą narzędzi połowowych ciągnionych po dnie morskim oraz sieci stawnych wchodzą w zakres pojęcia „środka ochrony zasobów” w rozumieniu art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013;
- wyrażenie „statki rybackie innych państw członkowskich” zawarte w art. 11 rozporządzenia nr 1380/2013 odnosi się do statków zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż to, które ma zwierzchnictwo lub jurysdykcję na danych wodach – i tym samym pływających pod banderą takich państw członkowskich;
- wyrażenie „realizują cele odpowiedniego ustawodawstwa Unii” zawarte w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1380/2013 oznacza, że środki ochrony zasobów muszą stanowić pozytywny i niepozbawiony znaczenia wkład w osiągnięcie celów w zakresie ochrony środowiska, którym służą przepisy przywołane w art. 11 ust. 1;
- artykuł 11 rozporządzenia nr 1380/2013 sprzeciwia się środkom państwa członkowskiego dotyczącym jego wód terytorialnych lub wód objętych jego jurysdykcją, takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego, nawet jeśli są one niezbędne do wypełnienia zobowiązań tego państwa wynikających z dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.